

De mislukking van de economische perestrojka

1988 was een cruciaal jaar voor de economische orde van de Sovjetunie¹. De nieuwe wet op de staatsondernemingen (hierna te noemen wso) zou op economisch gebied de toetssteen zijn voor Gorbatsjovs perestrojka². Kunnen we, nu het jaar om is, inderdaad iets zeggen over de ontwikkelingen op dit gebied? Dat kan, aangezien er geleidelijk meer informatie beschikbaar komt. Het ziet er niet naar uit dat aan de bedoelingen van de wet tegemoet gekomen wordt.

Wat wilde men? Vanaf 1 januari 1988 zouden bedrijven min of meer zelfstandig hun vijfjarenplannen mogen opstellen. Zij zouden voortaan zelfstandig contracten mogen afsluiten met andere bedrijven. De bedrijfstakministeries zouden een vinger in de pap blijven houden via een systeem van staatsorders, maar er zou een zekere mate van financiële autonomie, onderlinge concurrentie en zelfbestemming van winst mogelijk zijn. Het lijkt er echter op dat voor een groot deel alles bij het oude blijft. In de praktijk is het gezag van de ministeries onaangetast gebleven en blijven zij, zoals vanouds, orders van boven af geven.

Mensjikov, een sovjet econoom die onlangs samen met J.K. Gailbraith het

boek *Capitalism, communism, coexistence* schreef, legt de vinger op de zere plek: de sovjetleiding wil gelijktijdig twee doelen nastreven³. Aan de ene kant dient het economische systeem hervormd te worden, aan de andere kant moet er een, in het huidige twaalfde vijfjarenplan vastgestelde, economische groeivoet gehaald worden⁴. Volgens veel bureaucraten is het onmogelijk deze hoge groeicijfers te halen zonder een sterk gecentraliseerde controle van boven af. Zij saboteren de in de wso vastgestelde hervormingen waar mogelijk. Daar komt bij dat er in deze overgangssituatie sprake is van een verslechtering van de goederenvoorziening. Om aan de streefcijfers te voldoen verhogen veel bedrijven hun prijzen en richten ze zich op de duurder artikelen waardoor tekorten aan goedkopere goederen ontstaan.

Staatsorders

Men kan stellen dat de wso erop gericht is de macht van de ministeriële bureaucratie terug te brengen. De belangrijkste vernieuwing is, dat de onderne-

mingen zelf hun jaar- en vijfjarenplannen zouden moeten vaststellen, vrij van aanwijzingen van boven af. Die plannen zouden voor een groot deel gebaseerd moeten worden op de contracten, die tussen vragers en aanbieders gesloten zouden worden. Daarnaast is er sprake van 'staatsorders'. Deze dienen ter vervanging van de verplichte, in het plan genoemde productiecijfers. De bedoeling hiervan is dat bepaalde essentiële artikelen ook nog worden geproduceerd als bedrijven zelfstandig beslissingen over de productie mogen nemen. De staatsorders zouden in het begin niet meer dan 50-70% van de productie mogen uitmaken, en reeds dit jaar zou dat percentage in een aantal bedrijfstakken teruggebracht moeten worden tot 30. De praktijk in het afgelopen jaar is echter dat staatsorders 80-90% van de productie uitmaakten, in veel gevallen zelfs 100%. Het systeem van staatsorders stelt de ministeries in staat de hervormingen te blokkeren, waarbij ze door veel managers van de bedrijven geholpen worden. De managers zijn er vaak in het geheel niet happig op om zelf op orders uit te

1. E. Dirksen, *Perestrojka 1988*, ESB, 13 februari 1988.

2. In dit verband is ook de nieuwe wet op de staatscoöperaties van belang. Schrijver dezes is van mening dat de wso de kern vormt van de economische herstructurering.

3. Stanislav Mensjikov, *The struggle for the soviet centre*, *South*, januari 1989, blz. 26.

4. De uiteindelijke versie van het jaarplan voor 1989 is nog ambitieuzer dan de oorspronkelijke cijfers in het 12e vijfjarenplan (1986-1990) voor dit jaar. Zie *Radio Liberty, Research Bulletin*, RL 493/88, dd. 3 november 1988.

gaan; zij vinden het systeem van staatsorders wel best.

Zelfbestuur

De wso voorziet erin dat het 'arbeidscollectief' een actieve rol gaat spelen bij het besluitvormingsproces in de onderneming⁵. Reeds in 1983 werd de Wet op het Arbeidscollectief ingevoerd⁶. Dit was een poging om de arbeiders via meer zeggenschap beter te motiveren. Deze wet werkte echter niet vanwege twee redenen. In de eerste plaats behoefde het collectief slechts geconsulteerd te worden. Het collectief kon geen bindende beslissingen nemen en zijn aanbevelingen konden door de managers dus makkelijk genegeerd worden. In de tweede plaats lag het in de bedoeling dat er gelijktijdig nieuwe wetgeving zou komen. Daarbij zou de besluitvorming voor de ondernemingen gedecentraliseerd worden, maar daar is het destijds niet van gekomen.

De nieuwe wso wordt geacht aan dit manco tegemoet te komen, in de eerste plaats door de autonomie van de onderneming te verzekeren en in de tweede plaats door de rechten van het arbeidscollectief te versterken. In principe snijdt de wso de band door die ondernemingen met hun toezichthoudende ministerie hebben. De besluitvormingsmacht, die eerst in handen van de ministeries lag, ligt nu bij het arbeidscollectief van de onderneming. Het collectief, waar de managers zelf ook deel van uitmaken, kan nu bindende beslissingen nemen over het management. Het heeft met name het recht om het productieplan goed of af te keuren en te besluiten hoe mogelijke winsten worden verdeeld. Daarnaast heeft het collectief het recht de directie en andere managers te kiezen. Om van het arbeidscollectief een slagvaardig besluitvormingsorgaan te maken, moet het collectief een permanente 'arbeidscollectiefraad' kiezen, die minimaal vier maal per jaar bijeen komt. Bij meningsverschillen tussen raad en management dient de algemene vergadering van het arbeidscollectief te beslissen.

De werkelijkheid

Zo op het eerste gezicht lijken het collectief en de raad invloedrijke lichamen. De werkelijkheid is tot nu toe anders. Het lijkt erop dat de ministeries er alles aan doen om de wet tot een dode letter te maken. In *Izvestia* van 23 maart 1988 stond het bericht, dat er door een onderneming geklaagd werd dat er nog steeds weinig realistische plancijfers door het ministerie werden opgelegd. Men kreeg te horen: "Een ministerie is geen onderne-

ming, daarom is de wet op de staatsondernemingen niet op ons van toepassing"!

Een probleem is dat in de wet beperkingen op de werking van de arbeidscollectieven zijn ingebouwd. Zo dient de keuze die het collectief maakt voor het topmanagement te worden goedgekeurd door een 'hoger orgaan', normaal gesproken het betreffende ministerie, dat daardoor een veto heeft over de keuze van het collectief. Ook zegt de wet dat de partijorganisatie binnen de onderneming (op zich weer onderhevig aan partijcontrole van boven af) leiding geeft aan het werk van het collectief. Deze bepalingen zitten in de wet, doordat het oorspronkelijke ontwerp juist door de bureaucraten van de ministeries en de centrale economische organisaties (Gosplan, Gossnab, het sovjetministerie van Financiën) is opgesteld. In de wet staat ook dat de door het bedrijf gebruikte boekhoudkundige methode moet worden goedgekeurd door het hiërarchisch hogere orgaan. Een andere bepaling is, dat een bedrijf alleen een onafhankelijk gebruik van afschrijvingsgelden mag maken 'op basis van vastgestelde normen'. Deze normen worden vastgesteld door het ministerie. De wet is uiteindelijk een compromis tussen radicale hervormers en conservatieve bureaucraten, waarbij het ernaar uitziet dat de ministeries erin zijn geslaagd te voorkomen dat de bedrijven die binnen hun werkingsfeer liggen, voortaan zelfstandig kunnen beslissen.

Machtsstrijd

Een van de tegenstellingen binnen de bepalingen van de wet ligt erin, dat de ministeries er voor verantwoordelijk blijven, dat de bedrijven hun productiequota halen. Het management blijft verantwoordelijk aan de ministeries en niet aan de raad. Het is dus niet verwonderlijk dat de ministeries zich verzetten tegen het overdragen van beslissingsmacht aan de bedrijven. Het gevolg is dat er sinds de invoering van de wet sprake is van een ware strijd om de macht binnen de arbeidscollectiefraaden.

Ten eerste is de raad alweer een orgaan dat zich met het werk van het management bemoeit (naast de lokale partijorganisatie en het betreffende bedrijfstakministerie). In de strijd om de macht zien de partijfunctionarissen die zich met de productie bezighouden de arbeidscollectiefraad als een rivaal. Ten tweede zijn de managers weinig gecharmeerd van het feit dat ze voortaan niet meer benoemd worden, maar door het collectief gekozen. Ten derde zijn er nog de nauw met de partij verbonden vakbondsfunctionarissen. De raad kan zich bezig houden met taken die tot nu toe door de vak-

bonden zouden moeten worden vervuld. Bij elkaar zijn er zo al vier groepen genoemd (managers, vakbondsfunctionarissen, lokale partijfunctionarissen en bureaucraten van de ministeries) die de werking van het arbeidscollectief zullen bestrijden.

Een heel ander probleem wordt gevormd door het feit dat er in de wet geen beperking wordt gesteld aan het aantal leden van een raad. Er zijn raden gevormd, die honderden leden tellen! In die situatie dient er weer een soort raad uit de raad gevormd te worden om dagelijkse beslissingen te kunnen nemen. In de praktijk bestaan die uit de raad gevormde raden vaak uit het management en is dus van arbeidersparticipatie geen sprake.

Binnen de ondernemingen zelf worden vaak aanvullende regels vastgesteld. Een onderneming in Leningrad stelde dat men, om lid van de raad te worden, minimaal vijftien jaar bij het bedrijf in dienst moest zijn. Een andere onderneming stelde dat het voorzitterschap van de raad in handen moest zijn van een gepensioneerde! Dit alles om te voorkomen dat dynamische personen het voor het zeggen zouden krijgen. In *Izvestia* van 4 maart 1988 stond, dat dikwijls de directeur van de onderneming tot voorzitter van de raad gekozen wordt, wat geheel tegen de geest van de wet ingaat.

Conclusie

Doordat de sovjetwet op de staatsondernemingen een compromis is tussen de wil van behoudende bureaucraten en radicale hervormers, is deze wet niet in staat bij te dragen aan een substantiële hervorming van de sovjet economie. Het ziet er naar uit dat Gorbatsjovs economische herstructurering, voor zover het de staatssector betreft, aan het mislukken is.

Erik Dirksen

De auteur is universitair docent bij de leerstoel economie der centraal geleide volkshuishoudingen van de Universiteit van Amsterdam.

5. Onder het arbeidscollectief verstaat men het totale personeel van de onderneming, zowel arbeiders als managers.

6. Het volgende is gebaseerd op Radio Liberty, *Research Bulletin*, RL 486/88 dd. 9 november 1988.